



**PICCOLO VADEMECUM
SULLA LEGGE DI RIFORMA COSTITUZIONALE
«NORME IN MATERIA DI ORDINAMENTO
GIURISDIZIONALE E DI ISTITUZIONE DELLA
CORTE DISCIPLINARE»**

25 DOMANDE E RISPOSTE

REFERENDUM COSTITUZIONALE 2026

*a cura di
Francesco Pallante*

1

Prossimamente saremo chiamati alle urne per un referendum su di una importante legge costituzionale che modifica la Costituzione. Molti dicono che la legge è sulla cosiddetta separazione delle carriere, altri che è sulla giustizia. Ma è vero? Qual è l'argomento di cui tratta la legge?

La riforma interviene, in realtà, sul Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), l'organo costituzionale incaricato di amministrare l'organizzazione della magistratura (le assunzioni, i trasferimenti, le promozioni, le sanzioni disciplinari) e di farne valere l'autonomia e l'indipendenza da ogni altro potere (tramite proposte e pareri sulla normativa in materia di giustizia, interventi a tutela di magistrati, approfondimenti della conoscenza di determinati fenomeni).

Il CSM, che attualmente si occupa di tutti magistrati – quelli che fanno le indagini, e cioè i pubblici ministeri (PM), e quelli che emanano le sentenze, e cioè i giudici – verrebbe suddiviso in un CSM per i giudici e in un CSM per i pubblici ministeri. A entrambi gli organi sarebbe

sottratta la competenza a decidere sulle sanzioni disciplinari, per affidarla a un terzo organo, l'Alta Corte disciplinare, competente sia per i giudici, sia per i PM.

Cambierebbe inoltre la modalità di selezione dei componenti tali organi, che passerebbe dall'elezione al sorteggio (un caso unico nel nostro sistema costituzionale).

2

Il centrodestra, da tempo, ha dato vita a una imponente “tempesta mediatica” tramite radio, Tv, giornali, tendendo – a partire dagli asseriti casi di errori giudiziari (caso Tortora, assassinio di Chiara Poggi a Garlasco) o dalla vicenda della famiglia del bosco presso Palmoli - a screditare la magistratura e a sostenere che con nuova legge di modifica della Costituzione si eviteranno o si limiteranno gli errori giudiziari e le sentenze discutibili. Ma è così?

No. la riforma non incide per nulla sulla questione degli errori giudiziari. Ciò a cui stiamo assistendo è la cinica strumentalizzazione di situazioni drammatiche, che tutti vorremmo non fossero mai capitata, ma che, purtroppo, è inevitabile continueranno a capitare, dal momento che i magistrati sono esseri umani perfettibili, come tutti noi. D'altro canto, quale professione è esente da errori?

Quel che bisognerebbe piuttosto considerare è che in tutti i casi in cui emerge un errore giudiziario, a farlo emergere e a correggerlo sono proprio altri magistrati, colleghi di quelli che hanno compiuto l'errore. Tortora è stato assolto nel giudizio d'appello, poi confermato in Cassazione; il caso Garlasco è stato riaperto dalla magistratura.

Il sistema processuale è appositamente articolato su tre gradi di giudizio – primo grado, appello, Cassazione – proprio affinché, prima che una sentenza diventi definitiva, sia assoggettabile a controllo non una, ma due volte.

3

Qual è stata la procedura di approvazione della legge di rilevanza costituzionale?

Secondo quanto disposto dall'art. 138 Cost., le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni a intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione (nella prima è sufficiente la maggioranza semplice, come per tutte le leggi). Qualora nella seconda votazione non si raggiunga la maggioranza qualificata dei 2/3, alcune minoranze – 1/5 dei membri di ciascuna Camera, 5 Consigli regionali, 500.000 elettori – possono richiedere che sia il popolo, tramite referendum senza quorum, a decidere se la legge entrerà effettivamente in vigore.

Dal punto di vista formale il percorso di approvazione della legge costituzionale di riforma della magistratura è stato sostanzialmente corretto, anche se va segnalata come un'anomalia il fatto che la proposta sia venuta dal governo, anziché dal Parlamento, e che nemmeno una virgola di tale proposta sia stata cambiata nel corso del dibattito parlamentare, che dunque è risultato sostanzialmente inutile. L'anomalia consiste in ciò: poiché la Costituzione contiene le regole che disciplinano le basi del vivere comune, la sua modifica dovrebbe essere discussa

dall'organo che rappresenta l'insieme del popolo italiano, il Parlamento, e non decisa dal governo che è espressione solo di una parte. Purtroppo, è stata ignorata la saggezza con cui statisti come Calamandrei o De Gasperi, solo per fare due nomi, invitavano con le parole e con i fatti a far sì che il governo non interferisse nelle vicende costituzionali.

Oltretutto, oggi la parte governativa, che pure gode dell'appoggio della maggioranza assoluta dei parlamentari in entrambe le Camere, non è tale in forza della maggioranza dei voti espressi dagli elettori. Per essere più precisi, a causa della legge elettorale, l'attuale maggioranza ha il 59% dei seggi alla Camera e il 56% dei seggi al Senato. Ma alle elezioni politiche del 25 settembre 2022 aveva ottenuto, nel suo complesso, il 44% dei voti, corrispondenti grosso modo a 12 milioni di votanti, a fronte di 14 milioni di voti per l'opposizione e circa 17 milioni di astenuti.

In parole povere, un governo che rappresenta meno del 23% degli elettori, ha cambiato la Costituzione a colpi di maggioranza e lo ha fatto tramite di un disegno di legge presentato non dal Parlamento, ma dalla presidente del Consiglio. Se dal punto formale il procedimento è legittimo, dal punto di vista sostanziale una minoranza ha imposto uno stravolgimento costituzionale.

Ma la Costituzione ci consente ancora il ricorso a uno strumento con cui vanificare l'intera operazione: il referendum popolare.

4

A proposito di riforma della giustizia, cosa non c'è in questa legge?

Questa legge, che viene definita di riforma della giustizia, non riforma affatto la giustizia, cioè non rende più brevi i tempi dei processi,

non aumenta il numero né dei magistrati né del personale tecnico e amministrativo, non stabilizza i 5.000 magistrati onorari che impegnano il definitivo ingolfamento del sistema, non migliora la dotatione strumentale, non rafforza la digitalizzazione: non va, quindi, nell'interesse dei cittadini. Lo ha dovuto ammettere persino il ministro della Giustizia.

E si badi che l'inefficienza della giustizia è un problema soprattutto per gli indigenti nel processo civile e per gli innocenti nel processo penale. I benestanti possono tranquillamente aspettare una sentenza a loro favorevole; gli indigenti nell'attesa possono andare in rovina. Allo stesso modo, ai colpevoli il decorrere del tempo regala il beneficio della prescrizione, mentre agli innocenti porta anni di tormento in attesa dell'assoluzione.

Tutto ciò è aggravato dalle politiche governative in materia penale. In un periodo storico in cui la povertà assoluta colpisce un decimo della popolazione italiana, in cui milioni di persone vivono sulla soglia dell'impoverimento, in cui servizi pubblici fondamentali come la sanità e l'istruzione sono in grave sofferenza, in cui bisogni fondamentali come quello alla casa non trovano soddisfazione, in cui i diritti dei lavoratori sono violati al punto da avere una media di tre morti sul lavoro al giorno, il governo risponde al crescente disagio sociale solamente tramite la repressione penale, producendo un'insensata proliferazione dei reati scaturenti dal disagio o dal dissenso. Il tutto mentre, nello stesso tempo, riduce le responsabilità di politici e amministratori e si propone di assicurare l'impunità alle forze dell'ordine che eccedano nelle azioni repressive.

Il fallimento delle politiche governative finisce così per gravare sulle carceri, considerate una sorta di discarica sociale. Altro che perseguire la funzione rieducativa prevista dalla Costituzione! L'associazione

Antigone ci dice che al momento dell'entrata in carica del governo Meloni, le persone in carcere erano circa 56mila. A fine 2025 sono diventate quasi 64mila. Il tasso di affollamento è passato da circa il 120 per cento dell'ottobre 2022 a circa il 139 per cento attuale. Nel 2024 è stato registrato un numero record di 91 suicidi e nel 2025 di 79. Il tasso di suicidi tra i detenuti è più di 20 volte superiore rispetto alla media della popolazione italiana.

5

Un altro motivo per guardare con sospetto la riforma – e votare NO – è che il vero problema della giustizia italiana non è la separazione delle carriere, bensì la scarsità di risorse, personale e investimenti strutturali. Ed è proprio su questi fronti che il PNRR, pensato come grande occasione di rilancio, ha manifestato limiti importanti, dimostrando l'incapacità del governo e del ministero della Giustizia di far fronte all'emergenza della giustizia nel Paese.

Il PNRR prevedeva la riduzione del 25% dell'arretrato penale e del 95% di quello civile entro fine 2024, oltre alla riduzione della durata media dei processi civili del 40% entro giugno 2026.

Anche se la riduzione dell'arretrato civile è stata significativa rispetto al 2019, non ha raggiunto il target richiesto: secondo alcune analisi l'arretrato civile è tornato addirittura a salire nel 2024. Per quanto riguarda la durata media dei processi civili, nonostante un miglioramento, le stime più realistiche indicano una riduzione di circa il 20-25% (dal 2019 al 2024/2025), ben sotto il -40% previsto. Sul fronte del personale, il progetto del PNRR prevedeva l'assunzione di 16.500

addetti all’“Ufficio per il processo” (funzionari, tecnici, amministrativi), ma al 30 settembre 2024 risultano in servizio solo circa 8.804 persone. In termini di edilizia giudiziaria e investimenti strutturali, la spesa finora realizzata risulta largamente al di sotto delle risorse previste.

Il lavoro del personale assunto con il PNRR è stato, in ogni caso, molto importante e ha dimostrato che, per ottenere risultati incoraggianti sul piano dell’efficienza, occorre investire risorse. Questo dimostra che le carenze reali – lentezza, arretrato, scarsità di personale e infrastrutture – non derivano da “porte girevoli” tra magistrati, ma da carenze di organico, inefficienze gestionali e sottofinanziamento, criticità su cui sarebbe più utile concentrare gli interventi.

Sotto questo profilo, la riforma è anche un enorme spreco di risorse, dal momento che la triplicazione degli organi (da un CSM a due CSM e un’Alta Corte disciplinare) triplicherà i costi di gestione: tali risorse, non avrebbero potuto, più utilmente per i cittadini, essere destinate al funzionamento ordinario della giustizia?

6

Si afferma che la riforma costituzionale riguarda la separazione delle carriere. È vero o no? E cos’è la separazione delle carriere?

La separazione delle carriere implica che giudici e pubblici ministeri non siano tra loro colleghi: che i concorsi d’accesso alla professione siano separati e che nessun collegamento possa esservi tra un ruolo e l’altro.

Di fatto, già oggi è così. È vero che il concorso in magistratura è unico, ma, una volta vinto il concorso, dopo un periodo di formazione comu-

ne, i giovani magistrati devono scegliere se svolgere la funzione di giudice o di PM; potranno poi chiedere al CSM di cambiare ruolo, ma per una sola volta, nei primi 9 anni di lavoro, e alla stringente condizione di cambiare distretto di Corte d'Appello (cioè, regione), in modo da non ritrovarsi coinvolti nei medesimi giudizi con il loro precedenti colleghi.

Ciò fa sì che i passaggi da un ruolo all'altro siano appena una quarantina all'anno, su un totale di circa 9.000 magistrati. Ed è davvero ingenuo pensare che si sia cambiata la Costituzione per impedire a 40 persone all'anno di passare da una funzione all'altra, tanto più che, come segnalato dalla Corte costituzionale, a eliminare tale possibilità sarebbe stata sufficiente una legge ordinaria.

7

Questa legge modifica profondamente il Consiglio Superiore della Magistratura. Ma andiamo per ordine: cosa è il CSM nella visione della Costituzione del 1948? Quali poteri gli sono conferiti? In che misura esso è funzionale all'autonomia e all'indipendenza della magistratura?

Si è soliti dire che il Consiglio superiore della magistratura (CSM) è l'organo costituzionale di autogoverno dei magistrati. Significa che non si tratta di un collegio giudiziario, non è un giudice, ma di un organo incaricato di "governare" la vita professionale dei magistrati, prendendo tutte le decisioni inerenti ai concorsi, ai trasferimenti, alle promozioni (sono tutti poteri di carattere amministrativo: analoghi a quelli che, per esempio, esercita il ministro dell'Istruzione nei confronti degli insegnanti) e alle sanzioni disciplinari (aventi invece natura sostanzialmente giurisdizionale).

Prima della Costituzione, tutti questi poteri erano di competenza del ministro della Giustizia: era così durante lo Stato liberale ottocentesco, durante il fascismo e persino all'inizio dell'età repubblicana, considerato che il CSM – pur previsto dalla Costituzione entrata in vigore nel 1948 – fu effettivamente istituito solo dieci anni dopo, nel 1958.

La titolarità di tali poteri in capo al ministro della Giustizia dava al governo – di cui il ministro della Giustizia è parte – un ampio potere di condizionamento, sebbene indiretto, sull'attività della magistratura. Se, per ipotesi, un giudice avesse avuto l'esigenza familiare di trasferirsi in un'altra città, avrebbe dovuto presentare domanda al ministro della Giustizia, ritrovandosi in una posizione di debolezza nei confronti del potere governativo qualora, nei giudizi innanzi a lui pendenti, fossero stati coinvolti interessi del ministro o della sua parte politica o della sua schiera di amici e sostenitori. Lo stesso sarebbe accaduto nel caso in cui il magistrato avesse ambito a una promozione o si fosse ritrovato accusato in un giudizio disciplinare.

Proprio per evitare il rischio di tali condizionamenti indiretti, l'Assemblea costituente decise di istituire un CSM composto in maggioranza da magistrati e di affidare a tale organo i poteri in precedenza spettanti al ministro della Giustizia. Lo scopo era far sì che fossero i magistrati stessi, eleggendo i propri colleghi al CSM, a decidere, sia pure indirettamente, tramite gli eletti, sulla propria vita professionale, eliminando i rischi di condizionamenti indiretti.

Esisteva, però, il rischio che il CSM si trasformasse in un organo corporativo e autoreferenziale, e operasse come tale. Per questo, i costituenti decisero una composizione mista, in base alla quale ne sono parte: il Presidente della Repubblica (che lo presiede), il primo pre-

sidente della Corte di Cassazione (in quanto giudice di più alto grado), il procuratore generale presso la Corte di Cassazione (in quanto pubblico ministero di più alto grado), e un numero non predeterminato di componenti – oggi pari a 30 – eletti per 2/3 da magistrati tra magistrati e per 1/3 dal Parlamento, con maggioranza qualificata, tra professori universitari ordinari in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esperienza professionale.

A ulteriore perfezionamento dell'equilibrio, i costituenti stabilirono che il Vicepresidente del CSM – figura di centrale importanza, dal momento che il Presidente della Repubblica svolge molti altri compiti e partecipa alle sedute dell'organo solo in casi straordinari – avrebbe dovuto essere scelto tra i membri della componente minoritaria, quella di elezione parlamentare.

8

La legge costituzionale separa in due il Consiglio Superiore della Magistratura e prevede la costituzione di un'Alta Corte di Giustizia. Cosa cambia rispetto al passato?

La riforma stravolge completamente la vigente disciplina costituzionale sul CSM, suddividendo l'attuale organo di autogoverno della magistratura in tre organi: un CSM per i giudici e un CSM per i pubblici ministeri, entrambi privati del potere di decidere i giudizi disciplinari, che è affidato a un terzo organo, di nuova istituzione: l'Alta Corte disciplinare.

In tal modo, l'attuale CSM – l'organo costituzionale investito della delicatissima funzione di tutelare l'indipendenza della magistratura – è frazionato in tre organi di minore portata, la cui “forza” costituzionale non potrà che risultare indebolita.

Come avverrà la scelta dei membri dei due CSM e dell'Alta Corte?

A cambiare radicalmente è anche il meccanismo di selezione dei componenti tali organi.

I nuovi CSM continueranno a essere composti per 2/3 da magistrati (giudici, nel caso del Csm dei giudici; pubblici ministeri, nel caso del Csm dei pubblici ministeri) e per 1/3 da professori universitari ordinari in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esperienza. Saranno inoltre componenti di diritto il Presidente della Repubblica e, rispettivamente, il primo presidente e il procuratore generale della Corte di Cassazione.

L'Alta Corte disciplinare sarà invece composta da 6 professori universitari ordinari in materie giuridiche e avvocati con almeno vent'anni di esperienza (scelti per metà dal Presidente della Repubblica e per metà dal Parlamento), 6 giudici e 3 pubblici ministeri con almeno vent'anni di anzianità di servizio presso la Corte di cassazione (si noti che in questo caso i magistrati scendono dai 2/3 ai 3/5 dei componenti: un evidente indebolimento della componente proveniente dalla magistratura).

Il punto critico è il metodo attraverso cui saranno scelti i componenti: mentre, infatti, i membri provenienti dalla magistratura (cosiddetti membri "togati") saranno estratti a sorte tra tutti i giudici e tutti i pubblici ministeri, quelli di designazione politica (cosiddetti membri "laiici") saranno estratti a sorte da un elenco precompilato dal Parlamento a maggioranza semplice (salvo i 3 componenti dell'Alta Corte disciplinare, che saranno nominati dal Presidente della Repubblica). Da un lato, dunque, vi sarà un sorteggio "secco", su migliaia di magistrati; dall'altro, vi sarà invece un sorteggio "pilotato" su poche persone scel-

te dalla maggioranza politica di turno. Il nuovo testo della Costituzione non dice nemmeno quanto lungo dev'essere l'elenco precompilato dal Parlamento, che dunque potrebbe, in teoria, anche essere composto da un solo nome in più rispetto ai membri da sorteggiare...

In tal modo, mentre la componente “togata” sarà frutto del caso, la componente “laica” sarà decisa dalle oculate scelte politiche che andranno a comporre l'elenco dei sorteggiabili. La conseguenza sarà di vasta portata: come la scienza dei processi decisionali collettivi insegnava, una minoranza organizzata (quale sarà la componente proveniente dalla politica) è sempre destinata a dominare su una maggioranza disorganizzata (quale sarà la componente proveniente dalla magistratura, data la sua composizione casuale). Significa che la componente “laica”, di provenienza politica, acquisirà all'interno dei due CSM e dell'Alta Corte disciplinare un rilievo incomparabilmente superiore rispetto a quello che esercita nell'attuale CSM.

In definitiva, in esito alla riforma si avranno due CSM (oltre a un'Alta Corte disciplinare) più deboli del CSM attuale, dominati al loro interno dai membri scelti dalla maggioranza parlamentare e privi del potere disciplinare (affidato a un'Alta Corte a sua volta dominata dalla componente di provenienza politica). Si potrà ancora credibilmente parlare di organi di autogoverno della magistratura? O si tratterà di organi di eterogoverno?

10

La configurazione dell'Alta Corte disciplinare comporta problemi per il rispetto del principio di autogoverno della magistratura?

La configurazione dell’Alta Corte disciplinare è voluta dalla riforma nei termini di una sorta di nuovo giudice speciale (la cui istituzione sarebbe vietata dall’art. 102 Cost.) e presenta rilevanti criticità, oltre alla bizzarria di riunire nell’organo giudici e pubblici ministeri che nei due nuovi Csm invece sono tenuti rigorosamente separati.

Alla prima criticità si è già accennato: i membri “togati” dell’Alta Corte disciplinare saranno individuati con sorteggio secco, essendo così destinati a dar vita a una componente disomogenea e scoordinata, mentre i membri “laici” saranno scelti dalla politica con sorteggio pilotato in modo da poter esprimere un’unità d’intenti e d’azione che li porterà a predominare sul funzionamento dell’organo titolare della delicatissima funzione disciplinare.

Legata alla composizione dell’organo è anche la seconda criticità: mentre oggi tutti i magistrati – siano essi operanti in primo grado o in appello o in Cassazione – possono candidarsi e, se eletti, accedere al Csm, con la riforma solo i giudici e i pubblici ministeri che operino o abbiano operato in Cassazione per vent’anni potranno entrare a far parte dell’Alta Corte disciplinare.

In tal modo, i magistrati della Corte di Cassazione acquisiranno una posizione di fatto sovraordinata rispetto ai loro colleghi di primo e di secondo grado, che risulteranno sottoposti al loro giudizio. Il risultato sarà la rottura di un’altra accorta previsione dei Costituenti: quella volta a evitare che potessero venirsi a creare gerarchie interne alla magistratura, al fine di proteggere i magistrati anche contro possibili tentativi di condizionamento provenienti dall’interno della magistratura stessa.

La terza criticità scaturisce dal fatto che l’Alta Corte celebrerà i procedimenti disciplinari suddividendosi in sezioni che potranno essere co-

stituite in maggioranza da membri non “togati” (la riforma si limita a prevedere che in ogni sezione deve essere presente almeno un giudice o un pubblico ministero). Significa che potrebbe accadere che siano i membri “laici”, e cioè gli esponenti della maggioranza parlamentare, a decidere se un magistrato dev’essere sanzionato: un’altra patente violazione del principio dell’autogoverno dei magistrati (oltre che un unicum tra le professioni: per tutte vale, infatti, la regola che sul rispetto del codice disciplinare a decidere siano i colleghi dell’accusato).

Infine la quarta criticità consiste nel fatto che le decisioni di carattere disciplinare non saranno più – com’è per tutte le altre professioni – ricorribili innanzi alle sezioni unite della Corte di Cassazione, ma saranno impugnabili solo innanzi alla medesima Alta Corte disciplinare (sia pure rivolgendosi a un’altra sezione), la quale risulterà, dunque, essere il giudice d’appello di se stessa. Si tratta di una clamorosa violazione del diritto di difendere la propria posizione davanti a un giudice, uno dei principi-cardine dello Stato di diritto.

11

Considerato che la legge di riforma prevede il Presidente della Repubblica quale Presidente dei due organi di controllo, questo non incide nel ruolo costituzionale in carico al Presidente della Repubblica?

Attualmente la Costituzione attribuisce al Presidente della Repubblica la carica di Presidente del CSM, le cui funzioni erano le seguenti: assunzioni e assegnazioni, trasferimenti, promozioni, provvedimenti disciplinari. Meuccio Ruini, padre costituente e presidente della Commissione dei 75 che scrisse la bozza del testo costituzionale, definì tali

funzioni i “quattro chiodi” che avrebbero assicurato la reale autonomia della magistratura.

Con la nuova legge non solo si divide il Consiglio Superiore della magistratura in due, ma si cancella uno dei “quattro chiodi”, e cioè la funzione relativa ai provvedimenti disciplinari come competenza dei CSM.

Lo stesso Presidente della Repubblica, sempre in base alla nuova legge, dovrà presiedere entrambi i CSM, ma a capo dell’Alta Corte, a cui viene attribuita la funzione dei provvedimenti disciplinari, non sarà il Presidente della Repubblica, bensì una figura scelta tra i membri dell’Alta Corte, tra i nominati dal Presidente della Repubblica e quelli sorteggiati dal Parlamento. In sostanza viene sottratto al Presidente della Repubblica il potere di presiedere alla funzione relativa ai provvedimenti disciplinari.

12

Qual è la differenza di compiti fra giudice e pubblico ministero?

Il pubblico ministero è colui che, essendo venuto a conoscenza di una notizia di reato, conduce le indagini alla ricerca del colpevole. Nel far ciò sottopone alcune persone a indagini (gli indagati) e, se riterrà di avere prove sufficienti, ne chiederà il rinvio a giudizio, e cioè la sottoposizione a processo (con la quale l’indagato diventa imputato del reato che gli viene contestato). Nello svolgere le indagini il PM non è, però, tenuto a ricercare solamente prove a carico dell’indagato, ma deve altresì ricercare prove a suo discarico; e se si convincerà della sua innocenza, chiederà l’archiviazione delle indagini o, se si è già in fase di giudizio, l’assoluzione dell’imputato. Ciò significa che il PM non è la

controparte speculare dell'avvocato difensore: mentre, infatti, l'avvocato è tenuto a presentare solo prove a discarico del suo cliente, avendo per obiettivo la sua assoluzione, il PM ha per obiettivo la ricostruzione della verità dei fatti.

Il giudice è colui che, dopo aver valutato le prove raccolte dal pubblico ministero e le prove prodotte dalla difesa, deciderà se l'imputato è da assolvere, in quanto innocente, o da condannare, in quanto colpevole.

13

In che modo con la riforma cambierebbe la funzione del Pubblico Ministero?

Come appena detto, il PM è oggi considerabile, alla pari del giudice, un magistrato perché entrambi condividono l'obiettivo della ricostruzione della verità dei fatti. Per questo è importante che accedano alla magistratura con il medesimo concorso e che si formino condividendo quella che viene chiamata la “cultura della giurisdizione”.

Con la riforma il PM si ritroverebbe culturalmente e organizzativamente isolato dal giudice. Il rischio è che si dedichi esclusivamente alla ricerca di prove a sostegno della colpevolezza. Il rischio, insomma, è che il PM si trasformi in una sorta di avvocato dell'accusa. Non è una mera ipotesi: è quanto accaduto in Portogallo, dove vige un sistema per certi versi simile a quello prefigurato dalla riforma voluta dalla destra.

Sarebbe un'evoluzione davvero preoccupante, perché, normalmente, le procure (gli uffici presso cui lavorano i PM) hanno mezzi d'indagine e risorse incomparabilmente superiori a quelle di cui dispongono gli avvocati difensori: basti pensare che a collaborare con il PM sono le forze della polizia giudiziaria (poliziotti, carabinieri o finanzieri di-

staccati sotto il suo comando). Chi potrebbe realmente combattere ad armi pari contro un PM integralmente rivolto all'accusa? Solo gli imputati più ricchi, quelli che potrebbero permettersi i grandi studi legali dalle parcelle stellari. Tutti gli altri imputati rischierebbero di ritrovarsi schiacciati dallo strapotere dell'accusa.

Se a ciò si aggiunge che un PM così potente nel giudizio sarebbe esposto ai condizionamenti della politica nel CSM dei pubblici ministeri, si comprende il pericolo che lo strapotere dell'accusa possa essere condizionato a fini politici dalla maggioranza di turno.

14

Pur non prevedendolo formalmente, con la riforma potrebbe avvenire una progressiva dipendenza del Pubblico Ministero dal potere politico?

Una probabile evoluzione dello scenario ora ipotizzato è che un PM eccessivamente potente possa essere percepito come un pericolo anche dal potere politico, qualora non dovesse riuscire a condizionarlo come vorrebbe. Ciò potrebbe essere usato come argomento a sostegno della tesi di chi da tempo vorrebbe trasformare il PM in un funzionario governativo sottoposto alle direttive del ministro della Giustizia (riguardanti, in particolare, i reati su cui indagare prioritariamente), come in effetti è normalmente previsto nei Paesi in cui le carriere dei giudici e dei PM sono separate.

Merita in proposito segnalare che, nel corso del dibattito parlamentare sulla riforma, l'opposizione presentò una proposta di atto di indirizzo per impegnare il governo a non sottoporre il PM all'esecutivo e a non far venire meno il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale

(in base al quale il PM è oggi tenuto a indagare su tutte le notizie di reato di cui viene a conoscenza), ma tale proposta fu respinta per via del voto contrario della maggioranza che non volle impegnarsi in tal senso.

15

Perché, se il Pubblico Ministero dipendesse di fatto dal potere politico, verrebbe messa in discussione l'autonomia della magistratura?

Come accennato, il problema principale riguarderebbe la determinazione dei reati su cui concentrare le indagini. In campo penale, il giudice è oggi chiamato a decidere le cause che il PM decide di promuovere; se domani sarà il ministro della Giustizia a decidere l'agenda del PM, anche l'attività del giudice ne sarà condizionata. E su cosa è presumibile che il ministro dirà ai PM di concentrarsi? Facile scommettere che non sarà sui reati commessi dalla criminalità organizzata, dai grandi poteri economici, dai suoi colleghi politici corrotti, bensì su quelli volti a perseguire la microcriminalità prodotta dal disagio sociale e gli oppositori politici.

16

I sostenitori della legge costituzionale affermano che l'indipendenza della magistratura non è in discussione, perché non è stato toccato il primo comma dell'art. 104 della Costituzione, che recita: «La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere». È vero?

Chi dice questa cosa pensa, probabilmente, di avere a che fare con un corpo elettorale di sprovveduti. A parte il fatto che previsioni simili

ricorrono nelle costituzioni di Stati autoritari (là dove, ovviamente, i magistrati non sono né autonomi né indipendenti), a ragionare in tal modo si dovrebbe ritenere che, poiché l'art. 1 della Dichiarazione universale dei diritti umani proclama che «tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti», allora, per ciò solo, tutti gli esseri umani sono effettivamente liberi ed eguali in libertà e diritti... Chi sarebbe disposto a sostenere una simile sciocchezza?

Il punto è che le proclamazioni giuridiche di principio devono sempre essere sostenute da regole che diano loro concreta attuazione. Mentre, nel caso della riforma in discussione, alla dichiarazione di principio sull'autonomia della magistratura seguono regole che ne impediscono la concreta attuazione.

17

In quale misura la dipendenza della magistratura dal potere politico potrebbe incidere sui diritti e sulle libertà dei cittadini?

Due pericoli sono potenzialmente in agguato.

Il primo pericolo deriva dalla possibilità che il governo condizioni la magistratura per reprimere il dissenso. Quando la presidente del Consiglio ha detto, nella conferenza stampa di inizio anno, che «occorre lavorare tutti nella stessa direzione: Governo, forze di polizia e magistratura» stava prefigurando esattamente questa possibile deriva, in cui la magistratura non sarà un potere chiamato a esercitare un controllo sul potere politico, ma diventerà un organo preposto alla collaborazione con il governo, in posizione ausiliaria e servente.

Il secondo pericolo deriva dalla circostanza che spesso nei giudizi si

ritrovano su posizioni contrapposte portatori di grandi interessi e semplici cittadini. Si pensi a un utente in lite con una compagnia telefonica, a un correntista contrapposto a un istituto bancario, a un lavoratore licenziato da una multinazionale, ai parenti di un morto sul lavoro alle dipendenze di una grande impresa, a un malato che non riceve le cure cui ha diritto dall'Asl, e via dicendo.

In tutti questi casi, lo squilibrio di forza tra le parti processuali è enorme, ed è chiaro che la parte più forte è spesso in condizione di chiedere e ottenere l'aiuto della politica: è per questo che è decisivo difendere la separazione della magistratura dalla politica.

Solo un giudice realmente imparziale e terzo, pienamente tutelato dall'ordinamento nella sua autonomia e indipendenza, può infatti decidere dando ragione, se così è giusto che sia, alla parte processuale più debole.

18

Ma allora verrebbe violato di fatto l'art. 3 della Costituzione, che recita: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali»?

Esattamente. Chi gode di condizioni personali e sociali favorevoli si ritroverebbe enormemente avvantaggiato rispetto agli altri, in violazione dell'ideale dei costituenti che miravano, invece, a riequilibrare i rapporti di forza a favore dei più deboli. Se si realizzasse lo scenario che stiamo paventando, tanto varrebbe eliminare dai tribunali la frase che recita: «La legge è uguale per tutti».

Non è possibile che questa interpretazione della legge sia eccessiva e tendenziosa?

In verità è l'interpretazione “autentica” dei promotori della legge di modifica della Costituzione, come emerge dalle dichiarazioni dei principali esponenti del governo.

Secondo la presidente del Consiglio Giorgia Meloni, «la riforma costituzionale della giustizia e la riforma della Corte dei Conti [...] rappresentano la risposta più adeguata a una intollerabile invadenza che non fermerà l’azione di governo» (29 ottobre 2025). Per il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Alfredo Mantovano, «c’è un’invasione di campo [dei magistrati] che deve essere ricondotta» (4 novembre 2025). Come ha scritto il ministro della Giustizia Carlo Nordio nel suo recente libro (*Una nuova giustizia*, 2026, pp. 122-123), «trovo ingenuo l’atteggiamento dell’opposizione... Poiché è presumibile che prima o poi l’onere del governo spetti a loro, è abbastanza singolare che, per raccattare qualche consenso oggi, compromettano la propria libertà di azione domani». È un fuoco di fila di dichiarazioni che addirittura rivendicano l’esigenza di mettere la magistratura sotto controllo.

D’altro canto, se ci pensiamo, il governo non è in conflitto solo con la magistratura ordinaria, ma anche con la Corte costituzionale, rea di aver bloccato l’autonomia differenziata, e persino con le corti sovranazionali, come la Corte di giustizia dell’Unione europea, che non avalla le politiche governative volte a vanificare il diritto d’asilo, e la Corte penale internazionale, che ha messo in difficoltà la maggioranza sul caso Al-Masri. Per non dire del conflitto con la Corte dei Conti sul ponte di Messina...

20

A proposito della Corte dei Conti, quali sono i suoi poteri e le sue funzioni?

La Corte dei Conti è essenzialmente il giudice preposto al controllo del buon utilizzo delle risorse pubbliche: un ruolo fondamentale, se consideriamo che le risorse pubbliche sono essenzialmente frutto delle tasse pagate dai cittadini. Se un pubblico amministratore fa un uso illegittimo di tali risorse, la Corte dei Conti, effettuati tutti i controlli, lo condanna al risarcimento del danno inflitto alla collettività.

21

È stata recentemente approvata in via definitiva la riforma della Corte dei Conti. In che cosa consiste tale riforma e che giudizio si può dare?

La riforma della Corte dei Conti, approvata con legge ordinaria, ne snatura profondamente il ruolo. In sintesi, tre sono le misure maggiormente preoccupanti.

Anzitutto, viene enormemente accresciuto il ruolo del procuratore generale della Corte dei Conti, dotandolo di poteri di comando nei confronti dei pubblici ministeri contabili: potrà addirittura avocare loro le indagini e riassegnarle a chi desidera. Se si considera che il procuratore generale è nominato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti (l'equivalente del CSM per i magistrati ordinari) e che tale Consiglio è composto per metà da membri di nomina politica, si comprende il rischio che la politica possa, indirettamente, compromettere l'indipendenza dei PM della Corte dei Conti.

In secondo luogo, viene ampliata a dismisura la tipologia degli atti delle pubbliche amministrazioni sottoposti al controllo della Corte dei Conti, con la clausola che, se entro 30 giorni il magistrato competente non si è pronunciato, allora l'atto si considera approvato (silenzio-assenso). L'intento è chiaro: sommergere i magistrati della Corte di Conti di una mole di lavoro impossibile da gestire e sfruttare il silenzio-assenso per vedersi approvati anche atti che avrebbero potuto non superare il controllo.

Infine, l'intervento governativo riduce drasticamente le responsabilità degli amministratori e funzionari pubblici, che potranno essere chiamati a risarcire al massimo il 30% del danno causato, purché la somma non superi il doppio dello stipendio annuo. Così, per esempio, un amministratore che guadagni 40.000 euro all'anno e abbia causato un danno da 1 milione di euro, sarà tenuto a risarcire al massimo 80.000 euro alla pubblica amministrazione. E gli altri 920.000 euro? Li metteremo noi cittadini con le nostre tasse...

22

Cos'è lo Stato di diritto?

Un'idea di convivenza molto lontana dalla cultura politica della maggioranza di destra che esprime il governo...

Al cuore dello Stato di diritto vi è, infatti, la convinzione che lo Stato debba esercitare i suoi poteri rispettando regole di diritto che consentano ai cittadini di conoscere in anticipo le conseguenze delle proprie azioni, e cioè di non vivere in balia di un potere arbitrario. Sotto questo profilo, l'opposto dello Stato di diritto è lo Stato della forza.

Le regole dello Stato di diritto riguardano, anzitutto, la separazione

dei tre classici poteri: il legislativo, affidato al Parlamento che rappresenta tutto il popolo e approva le leggi; l'esecutivo, affidato al governo che è espressione della maggioranza parlamentare e dà esecuzione alle leggi; il giudiziario, affidato alla magistratura che punisce la violazione delle leggi assicurandone l'applicazione. Dunque, nello Stato di diritto il potere non è concentrato nelle mani del più forte, ma ripartito tra diversi organi, che devono collaborare tra di loro in vista del raggiungimento delle finalità dello Stato.

Questa idea si è poi evoluta nello Stato di diritto costituzionale, che alla separazione del potere aggiunge la limitazione del potere: cioè prevede limiti in negativo e in positivo al potere, chiunque ne sia il detentore. Significa che, chiunque abbia la maggioranza, alcune cose non potranno comunque essere fatte e altre andranno comunque fatte. Per esempio: Nello Stato costituzionale di diritto oggi vigente in Italia, chiunque governi non può decidere politiche discriminatorie che violino il principio di uguaglianza, né può rifiutarsi di costruire scuole e ospedali (e di assumere il personale necessario), dal momento che sono previsti il diritto alla salute e il diritto all'istruzione. In altre parole: nello Stato di diritto costituzionale, il detentore del potere non può fare tutto quello che vuole, ma è titolare di una discrezionalità politica limitata.

Sotto questo aspetto, non c'è nulla di più lontano dalla cultura costituzionale della frase, che pure sentiamo spesso ripetere da chi occupa la poltrona di Palazzo Chigi, per cui «abbiamo vinto, lasciateci governare».

La Costituzione italiana esprime tutto ciò attraverso la formula impiegata nel secondo comma dell'art. 1 Cost.: «la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». Nemmeno il popolo sovrano – il soggetto che investe i governanti del loro ruolo – può tutto: anch'esso deve rispettare le forme (e cioè le procedure) e i limiti (e cioè i contenuti in negativo e in positivo) previsti dalla Costituzione.

Ed è chiaro che in tutto ciò il ruolo della magistratura è fondamentale, perché è alla magistratura che spetta intervenire quando non sono rispettate le forme o i limiti.

23

Si può dire, in conclusione, che la legge mette in discussione lo Stato di diritto?

Se si considera quanto detto in precedenza sul grave indebolimento dell'attuale indipendenza della magistratura nei confronti del potere politico, e in particolare del governo, la risposta è sì: la riforma mette in discussione lo Stato di diritto così come noi oggi lo conosciamo, minacciando non solo la separazione dei poteri, ma anche la loro limitazione, dato che la tutela dei diritti costituzionali, che costituiscono limite al potere, è affidata alla magistratura.

Se passasse la riforma, avremmo, insomma, un potere concentrato nelle mani dell'esecutivo – che, peraltro, già di fatto controlla il legislativo – e in condizione di colpire i diritti costituzionali dei cittadini senza che la magistratura possa offrire una garanzia di tutela analoga a quella odierna.

24

Sono trascorsi cento anni dalle “leggi fascistissime”. Nessun paragone – sia chiaro – con un tempo e una situazione molto diversa. Eppure, c’è qualche lontana affinità?

Una cosa che dovrebbe far riflettere è il metodo seguito dal governo nei casi dell'autonomia regionale differenziata, del premierato,

dell’attacco all’indipendenza della magistratura. In tutte e tre i casi, i fautori dello stravolgimento della Costituzione si fanno scudo dietro principi-manifesto volti a celare le loro reali intenzioni.

Nel caso della magistratura, come visto, si tratta dell’art. 104 Cost., che continua a proclamare, formalmente, l’indipendenza della magistratura. Nel caso dell’autonomia regionale differenziata si è sventolato l’art. 5 Cost., che continua a proclamare l’unità e l’indivisibilità della Repubblica. Nel caso del premierato si richiamano gli articoli della Costituzione che continuano a prevedere i poteri del Presidente della Repubblica (pur, in realtà, assegnati al presidente del Consiglio eletto direttamente dal popolo). Inutile aggiungere che, così come nel caso della magistratura, anche per le regioni e per il premier le regole che darebbero attuazione alle riforme negano i principi-manifesto impedendone la concreta attuazione.

In questo una simmetria con il fascismo può ritenersi ci sia, se solo si considera che le “leggi fascistissime” furono approvate senza modificare lo Statuto albertino, che rimase formalmente al suo posto come norma-manifesto per tutto il ventennio mussoliniano, mentre sostanzialmente il posto dello Stato liberale ottocentesco veniva preso dallo Stato totalitario fascista.

25

Quindi in sintesi perché votare NO al referendum su questa legge costituzionale?

1) La legge che comporta profondi cambiamenti della Costituzione è stata approvata con modalità che hanno impedito un effettivo contributo del Parlamento, e in particolare dell’opposizione, alla sua

scrittura, in palese contraddizione con lo spirito stesso della Costituzione, frutto di una elaborazione originaria unitaria e condivisa;

- 2) La legge non migliora minimamente la giustizia in Italia, lasciandola nell'attuale stato di grave asfissia;
- 3) La legge è scritta, in ultima analisi, per tutelare i titolari del potere politico, e i loro sodali, dalle indagini della magistratura e per impedire alla magistratura di tutelare i cittadini dagli eventuali abusi commessi dal potere politico, negando così di fatto il principio per cui «tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge»;
- 4) La legge mette in discussione l'autonomia e l'indipendenza della magistratura al fine di garantire al governo il controllo del potere giurisdizionale;
- 5) La legge mette in mera uno dei pilastri della Costituzione, e cioè il principio della divisione dei poteri, posto a tutela della sicurezza e delle libertà di tutti i cittadini.

